

Teixit productiu i polítiques de desenvolupament econòmic

Oriol Estela

coordinador del
Pla estratègic metropolità
de Barcelona

#05

1. El marc de les polítiques: les estratègies europees

Des de l'entrada d'Espanya a la Unió Europea, i en particular des de l'anomenat *Llibre Blanc de Delors* (1993), l'agenda del desenvolupament econòmic a Catalunya ha estat marcada per les grans estratègies dissenyades des de Brussel·les. D'aquesta manera, un cop aprovades les directrius europees, es defineix un procés en cascada en el qual els estats i posteriorment les seves regions fixen objectius alineats amb els europeus. I és sobre aquesta estructura que es defineixen les polítiques i, molt important, es determina l'aplicació dels recursos, principalment els vinculats als fons estructurals europeus.

L'Estratègia de Lisboa de l'any 2000 va establir el marc amb el qual Europa volia recuperar rellevància en l'economia global amb l'entrada del segle XXI i va fixar uns objectius per al 2010. L'objectiu principal, ras i curt, plantejava el repte d'esdevenir l'economia més dinàmica del món sobre la base del coneixement, i d'aquesta manera les polítiques orientades a la recerca i la innovació se

situaven en el centre de l'estratègia com a fórmula per aconseguir major competitivitat, l'element clau que han perseguit aquestes estratègies des dels seus inicis.

Ara bé, el creixent desacoblament entre l'economia financera i l'activitat productiva, que va manifestar-se de manera cruenta amb la crisi immobiliària, no solament va obligar a revisar en diverses ocasions aquesta estratègia, sinó que finalment va ser substituïda, un cop constatat el seu fracàs, per l'Estratègia Europa 2020 actualment vigent. Una estratègia, però, que no resol la relació entre aquestes dues esferes clau de l'economia. Sí que, en canvi, tracta de connectar el creixement econòmic amb objectius socials, com la reducció de la pobresa, i ambientals, com la reducció d'emissions de carboni.

L'Estratègia Europa 2020 parla, en síntesi, de la necessitat d'assolir un creixement econòmic intel·ligent, sostenible i integrador sobre els pilars de l'ocupació, la innovació, l'educació, la reducció de la pobresa i la lluita contra el canvi climàtic a partir del canvi en el model energètic.

En particular, destaca l'Estratègia d'especialització intel·ligent, coneguda per RIS3, que advoca perquè els territoris intensifiquin la seva especialització d'acord amb els seus avantatges competitius, per tal que la reorientació intel·ligent dels seus sectors productius pugui donar resposta als reptes globals.

2. La translació de les estratègies a Catalunya

Catalunya, seguint les directrius europees, ha realitzat nombrosos esforços per definir una estratègia de desenvolupament econòmic pròpia sobre la base de la concertació amb els principals actors econòmics. Així, fins a l'arribada de les conseqüències més negatives de la crisi es van aprovar dos acords estratègics per a la

competitivitat de l'economia catalana. El primer, l'Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana de l'any 2005, perseguia fomentar la competitivitat i orientar la política econòmica cap a la millora de la productivitat, el creixement econòmic, la qualitat de l'ocupació i la cohesió social. Dins d'aquest acord es van establir vuitanta-sis mesures i es va dotar amb 4.470 milions d'euros fins a l'any 2007.

La revisió d'aquest acord impulsada l'any 2008 va ampliar el nombre d'eixos, incorporant-hi com a primer, d'acord amb les orientacions europees, la innovació i el coneixement i altres aspectes com les infraestructures o el medi ambient. També es va ampliar el nombre de mesures (cent dues) i el pressupost que les havia de fer possibles fins al 2011 (23.584,5 milions d'euros).

Finalment, l'any 2013 es posen les bases per a un nou acord estratègic que havia de durar fins al 2016, però l'entrada en escena de l'Estratègia Europa 2020, conjuntament amb el nou marc de programació dels fons europeus, va fer derivar en l'Estratègia Catalunya 2020 (ECAT 2020). Aquesta, acompanyada de l'Estratègia de recerca i innovació per a l'especialització intel·ligent de Catalunya RIS3CAT, configura l'actual marc estratègic català, que es completa amb altres programes i documents adreçats a aspectes com la formació professional (InnovaFP) o la reindustrialització (*Una estratègia industrial per a Catalunya*).

L'Estratègia Catalunya 2020 és la primera que es planteja amb un horitzó de mitjà-llarg termini: sis anys, mentre que la majoria dels marcs anteriors es fixaven per a tres-quatre anys. L'objectiu principal és aconseguir que Catalunya sigui un país de base industrial, tingui una economia oberta, competitiva i sostenible, que combini talent, creativitat, un teixit empresarial diversificat i un sistema propi de recerca d'excel·lència, en el marc d'una societat dinàmica, emprenedora i inclusiva.

3. Alguns elements per al balanç

Malgrat que s'han assolit força avenços en la configuració d'un "ecosistema" d'impuls a les iniciatives econòmiques i un ampli ventall de polítiques, hi ha una sèrie de dades que cal tenir en compte. D'una banda, la despesa en R+D considerada sobre el total del PIB s'ha incrementat molt lleugerament des de l'1,28% de l'any 2002 fins a l'1,47% de l'any 2014, força lluny encara del 3% que reclama l'Estratègia Europa 2020. De l'altra, les exportacions de contingut tecnològic alt i mitjà-alt han passat de ser el 63% al 60% del total en aquest període, malgrat que el sector exterior hagi resistit amb nota el llarg període de crisi.

La reflexió que cal realitzar davant d'aquest fet porta a destacar tres grans factors vinculats a les estratègies i polítiques desplegades, molt relacionats entre si, que suposen dificultats per assolir els objectius que es plantegen:

3.1. La proliferació i superposició de models i d'estratègies

El fet de vincular les estratègies catalanes a les europees, aspecte que en principi hauria de donar força i coherència a una estratègia catalana de desenvolupament econòmic, no sempre ha actuat en favor de les polítiques a desenvolupar.

En primer lloc, s'han tingut en compte models teòrics diversos que han generat certa confusió, principalment a l'hora de traslladar les polítiques al territori: districtes industrials, sistemes productius locals, clústers o comunitats d'especialització intel·ligent són només diversos dels noms que en algunes ocasions han servit per denominar les mateixes realitats però que s'han vinculat a programes i polítiques diferents. En segon lloc, el nombre de plans, acords i documents orientadors de les polítiques, en particular en el cas de la recerca i la innovació, ha estat elevat i no ha contribuït

a clarificar el panorama. L'Agenda per a la innovació i la competitivitat de Catalunya 2015-2020 n'enumera una quinzena des del 2010. Un dels elements clau en aquest sentit és la persistent manca de transversalitat entre departaments del Govern. En tercer lloc, la vinculació amb les estratègies europees i amb les directrius d'atorgament dels fons estructurals ha fet que en massa ocasions els criteris que s'han establert per a les polítiques i programes s'hagin relativitzat per tal de tenir una major facilitat d'accés als recursos, desvirtuant-ne l'efectivitat. Finalment, un altre problema endèmic de les polítiques públiques a Catalunya, l'absència d'una avaluació rigorosa i amb voluntat de millora i d'adaptació de les polítiques a les condicions i possibilitats existents, s'ha fet manifest també en aquest cas.

3.2. La dificultat per realitzar apostes clares

La UE, perseguint una major eficiència i impacte en l'aplicació dels seus recursos, ha advocat sempre en les seves estratègies per l'establiment de prioritats fermes i la focalització de recursos en iniciatives de dimensió i rellevància suficient. Aquesta premissa és més clara que mai en els postulats de la RIS3 i dels corresponents marcs de programació dels fons estructurals.

Fins ara, aquesta ha estat una crida força estèril per a molts territoris europeus i per a Catalunya en particular, on la dispersió sectorial i territorial dels recursos ha estat la tònica general. La formulació de la RIS3CAT i el desplegament d'alguns programes que se'n deriven, com ara els Projectes d'especialització i competitivitat territorial, en són exemples ben clars.

3.3. La falta d'implicació del territori

La concertació de les estratègies amb els principals actors econòmics i socials ha estat sempre tinguda en compte mit-

jançant la figura dels acords i pactes que hem anat esmentant. La concertació amb el territori, però, ha estat menys present.

Les dues entitats municipalistes catalanes (la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis) han participat en molts d'aquests acords; però, a l'hora de traslladar-los a polítiques, programes i projectes concrets en el territori, aquest ha estat més aviat un receptor passiu d'uns recursos finalistes que s'ha hagut de limitar a assegurar el compliment dels requisits de les successives convocatòries i esperar que es respectés el repartiment territorial habitual de recursos. Aquesta situació ha estat molt similar en el cas dels fons i programes destinats a polítiques d'ocupació.

Els pocs intents de crear marcs estables de finançament que derivin, per exemple, en contractes programa entre la Generalitat i agrupacions territorials amb massa crítica suficient per impulsar les seves pròpies estratègies o programes han topat amb la manca de transversalitat ja esmentada i amb la competència entre territoris, que durant molt de temps han pogut disposar de recursos propis amb una perspectiva localista.

Aquests són alguns dels principals reptes que caldrà afrontar per poder fer efectives unes polítiques que contribueixin a situar l'economia catalana al nivell de les principals economies europees en la recerca d'un model de desenvolupament econòmic en el qual el creixement pel creixement deixi pas a la generació de major valor afegit, un impacte més positiu en l'equitat social i territorial i una menor afectació del medi ambient.